

FREIHEIT UND WETTBEWERB – DIE ZUKUNFT EUROPAS



Sascha Tamm



Mai 2004

Position Liberal

Positionspapiere des Liberalen Instituts der Friedrich-Naumann-Stiftung





Inhalt

1.	Einleitung	5
2.	Einheit in Vielfalt – Wettbewerb als Erfolgsgeheimnis	7
3.	Klare Kompetenzen kontra Zentralisierung	9
4.	Subventionen – ungerecht und wachstumshemmend nicht nur für Europa	11
5.	Eine Verfassung für Europa – liberale Prinzipien müssen gestärkt werden	13
6.	Die Erweiterung als Chance	15
7.	Neue Nachbarn – Perspektiven für den ganzen Kontinent	16
8.	Die weltweite Verantwortung Europas	17





1. Einleitung

Auf den ersten Blick scheinen die Fronten klar, wenn über die EU gestritten wird. Den einen geht die Verlagerung von Kompetenzen auf die europäische Ebene schon jetzt zu weit, die anderen wollen möglichst viel integrieren und zentralisieren. Beides sind Vereinfachungen, die den Fragen, die sich mit der Zukunft Europas verbinden, nicht gerecht werden. In gleicher Weise simplifizierend ist es, immer wieder zu betonen, man sei „für“ Europa, ohne zu erklären, wie man sich die Weiterentwicklung der europäischen Institutionen vorstellt. Es ist vielmehr notwendig, die Ursachen für die riesigen Erfolge, die die EU vorweisen kann, genauso zu identifizieren wie die Fehlentwicklungen, die langfristig Freiheit und Wohlstand der Bürger Europas gefährden.

Die Europäische Union blickt auf eine in der Geschichte unseres Kontinents beispiellos erfolgreiche Entwicklung zurück. Sie hat nicht nur dazu beigetragen, dass Europa in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts in Frieden leben konnte, sondern ihren Mitgliedsstaaten ein dynamisches Wachstum der Wirtschaftskraft ermöglicht, das zu großem Wohlstand für die Bürger führte. Gleichzeitig genießen die Menschen eine sehr weitgehende Bewegungsfreiheit und umfassende individuelle und demokratische Rechte. All das konnten sich die meisten Europäer auf einem vom zweiten Weltkrieg zerstörten Kontinent auch in ihren kühnsten Träumen kaum vorstellen. Seit den Römischen Verträgen von 1957 wurde die Kooperation der Mitgliedsstaaten immer enger, die europäische Integration wurde auf immer mehr Bereiche ausgedehnt. Aus einem gemeinsamen Wirtschaftsraum wurde Schritt für Schritt eine politische Gemeinschaft.

Bis heute ist die Europäische Union attraktiv für viele andere Länder und Regionen. Das zeigt sich zuerst in dem Willen vieler europäischer Staaten ihr beizutreten. Im Jahr 2004 werden 10 Staaten aufgenommen, doch damit ist der Beitrittsprozess noch nicht abgeschlossen. Gleichzeitig gilt die EU für viele regionale Kooperationen überall auf der Welt als Vorbild.

Aber in der Europäischen Union werden auch verschiedene Fehlentwicklungen offensichtlich. In den Augen vieler Menschen steht die EU eben nicht nur für Freiheit und Wohlstand, sondern auch für Zentralisierung, Regulierung und Bürokratisierung. Diese Menschen irren nicht. Die zunehmende Kompliziertheit und Bürgerferne der europäischen Institutionen hatte auch der ehemalige tschechische Präsident Vaclav Havel im Blick, als er forderte, dass Europa nicht länger „in eine kleine Gruppe von EU-Spezialisten und die große Masse der EU-



Analphabeten“¹ geteilt sein solle. Diese Forderung ist für Liberale nur teilweise dadurch zu erfüllen, dass die Bürger besser über die bestehenden Institutionen und Mechanismen informiert werden. Es ist statt dessen vorrangig, die europäischen Institutionen transparenter und einfacher zu machen. Das ist nicht einfach, da die erwähnten „EU-Spezialisten“ naturgemäß wenig Interesse daran haben, ihren Wissensvorsprung aufzugeben. Einfache und transparente Institutionen können auch dazu beitragen, das Demokratiedefizit zu beheben, das auf der europäischen Ebene zweifellos immer noch besteht. Daneben stellen die Subventionssysteme, die zu einer unwirtschaftlichen und ungerechten Umverteilung führen und den Wettbewerb hemmen, eine Bedrohung für unsere gemeinsame Zukunft in Europa dar.

Viele Befürworter der europäischen Integration, viele „überzeugte Europäer“ erweisen Europa einen Bärendienst, wenn sie diese Probleme immer wieder bagatellisieren und aus der öffentlichen Diskussion heraushalten wollen. Ihre Befürchtungen, dass eine grundsätzlich europafeindliche Bevölkerung durch kritische Diskussionen noch in ihrer „antieuropäischen“ Haltung bestärkt würde, sind falsch. Europa ist fest im Leben der überwiegenden Mehrheit seiner Bürger verankert. Fast niemand will zurück zu einem System der nur schwer durchlässigen Grenzen, fast niemand will auf die wirtschaftlichen Vorteile verzichten, die die offenen europäischen Märkte ermöglicht haben. Doch viele Bürger werden zu Recht skeptisch, wenn sie sehen, dass viele Probleme einfach unter den Tisch gekehrt oder wenigstens der öffentlichen Debatte entzogen werden.

Um Europa zukunftsfähig zu machen, müssen die Probleme beherzt angegangen werden. Das Streben nach immer mehr zentralen Entscheidungsprozessen ist ein Irrweg, der das Gegenteil von dem bewirken wird, was seine Befürworter wollen oder zu wollen vorgeben. Zentralisierung und immer stärkere Integration führen eben nicht zu mehr Stabilität und mehr Wachstum. Vielmehr werden die kreativen Kräfte der einzelnen Menschen, Regionen und Länder unterdrückt.

Zentrale Entscheidungen müssen dort und nur dort getroffen werden, wo es für das Funktionieren des gemeinsamen Marktes und für die Freiheitsrechte und die Sicherheit der EU-Bürger unabdingbar ist. Für alle anderen Politikfelder gilt: Die besten Lösungen werden im Wettbewerb und nicht von Zentralbehörden gefunden.

Liberale Prinzipien müssen auch die Basis der angestrebten Europäischen Ver-

1 Siehe „Václav Havel und Jaques Delors im Gespräch: Gebt Europa eine Verfassung“, DIE ZEIT 06/2001



fassung bilden. Bis heute gibt es in dieser Hinsicht noch schwerwiegende Mängel. Das betrifft sowohl die Verankerung des Subsidiaritätsprinzips als auch die Geldpolitik. Es gibt, kurz gesagt, noch zu viele Möglichkeiten für die zentralen Institutionen, Einfluss und Kompetenzen an sich zu ziehen. Auch die wohlklingenden Sätze zu sozialer Gerechtigkeit und zum Verbot von Diskriminierungen bieten ein Einfallstor für mehr Zentralisierung und gefährden in einigen Teilen rechtsstaatliche Prinzipien, insbesondere den hohen Wert der Vertragsfreiheit.

Schließlich trägt die EU auch eine besondere Verantwortung für diejenigen Staaten, die einen Beitritt für die Zukunft anstreben. Für sie müssen die strengen Kriterien ebenfalls gelten, die von allen bisherigen Neumitgliedern zu erfüllen waren, sie sollten aber auch dieselben Hilfen bekommen. Gleichzeitig ist es auch eine wichtige Aufgabe der Europäischen Union, die Lösung von noch bestehenden Konflikten in verschiedenen Teilen Europas zu unterstützen und auch den Ländern, die für einen EU-Beitritt vorläufig nicht in Frage kommen, die Perspektive einer für beide Seiten fruchtbaren Kooperation zu eröffnen.

2. Einheit in Vielfalt – Wettbewerb als Erfolgsgeheimnis

Über die Jahrhunderte lag die Besonderheit Europas in seiner riesigen Vielfalt. Mit der Industriellen Revolution wurde dieses Merkmal zu einem Erfolgsgeheimnis, das wesentlich zu der wirtschaftlichen Entwicklung beitrug, die alle anderen Regionen der Welt in den Schatten stellte. Diese Erkenntnis, die unter anderen der britische Wirtschaftshistoriker Eric Lionel Jones² belegt hat, mag viele verwundern, die immer größere, zentralisierte Einheiten für ein erstrebenswertes Ziel halten. Doch der Grund dafür ist klar: Dezentralisierung fördert Wettbewerb. Der heute viel diskutierte Standortwettbewerb findet in Europa bereits seit Jahrhunderten statt.

Viele europäische Regionen suchten schon immer nach Wegen, Handel und Investitionen anzuziehen und damit den Wohlstand zu erhöhen. Auch zwischen Institutionen und politischen Systemen ist Wettbewerb notwendig. Das gilt schon deshalb, weil nur das Testen alternativer Konzepte in der Praxis das Wissen schafft, das für langfristige Entscheidungen notwendig ist. Der Sozialismus und die Planwirtschaften sind vor allem daran gescheitert, dass sich die Herrschenden ein Wissen über die Zukunft angemaßt haben, das sie nicht haben konnten. Deshalb ist es notwendig, in möglichst vielen Politikfeldern Wettbewerb zu garantieren. Steuersysteme müssen genauso miteinander in Kon-

² Siehe: Robert Nef, Lob des Nonzentralismus, St. Augustin 2002.



kurrenz stehen wie etwa die Institutionen der Sozialpolitik. Das hat nicht etwa automatisch eine „Spirale nach unten“ zur Folge. Nicht nur ist es völlig absurd, von einem Wettlauf nach unten zu sprechen, wenn man sich die Entwicklung der Steuerbelastungen über das letzte Jahrhundert anschaut – heutige Steuersätze wären damals wahrscheinlich sogar von eingefleischten Sozialisten als Unverschämtheit empfunden worden. Vor allem aber können sowohl die einzelnen Bürger als auch viele Unternehmen in einem Wettbewerbssystem besser erkennen, wo ihnen welche Leistungen für ihre Steuerzahlungen geboten werden. Die Staaten und ihre Kommunen und Gebietskörperschaften werden so gezwungen, mit den finanziellen Ressourcen sparsam umzugehen und gleichzeitig ihre Aufgaben effizient zu erfüllen.

Doch die Aufteilung Europas in viele verschiedene Staaten mit oft wechselnden Grenzen hat natürlich im Laufe der Geschichte nicht nur Vorteile gebracht. Europa wurde über viele Jahrhunderte immer wieder von Kriegen verwüstet. Die Zersplitterung behinderte auch oft den wirtschaftlichen Austausch durch Zölle und andere Barrieren und so das Wachstum des Wohlstandes. Deshalb sind die Europäische Union und ihre Vorgängerorganisationen ein gewaltiger Fortschritt für die Menschen in Europa. Die zweite Hälfte des 20. Jahrhunderts brachte eine im historischen Vergleich sehr lange Friedenszeit und gleichzeitig ein hohes Maß der Achtung der individuellen Rechte und des Rechtsstaates. Der Übergang von der Diktatur zur Demokratie in Spanien, Portugal und Griechenland ist ebenfalls ohne das Beispiel und den Einfluss der europäischen Demokratien kaum denkbar. Deshalb ist es notwendig, diejenigen europäischen Strukturen weiterzuentwickeln, die individuelle und wirtschaftliche Freiheit, Demokratie und Rechtsstaat garantieren. Diese Strukturen müssen selbst den Kriterien genügen, die an eine funktionierende Demokratie auf einzelstaatlicher Ebene gestellt werden.

Es ist deshalb notwendig, genau zwischen den Bereichen, die einheitliche politische Strukturen erfordern, und denen, wo die Entscheidungshoheit bei den Mitgliedsländern oder Körperschaften innerhalb dieser liegen soll, zu unterscheiden. Das Subsidiaritätsprinzip ist hier ein guter Wegweiser für liberale Politik. Das gilt auch dann, wenn darüber zu entscheiden ist, ob bestimmte Probleme überhaupt auf einer politischen Ebene behandelt werden müssen oder nicht vielmehr in die Verantwortung der Einzelnen zurückgegeben werden müssen. Derzeit besteht auf einigen Gebieten die Tendenz, durch die EU Dinge zu regeln, die – zumindest aus liberaler Sicht – staatliche Regulierung nicht oder kaum erfordern. Ein Beispiel dafür ist die geplante Werberichtlinie der EU.

Es ist übrigens nicht in allen Fällen so, dass „Brüssel“ einfach Kompetenzen an



sich zieht und sie den Einzelstaaten praktisch entreißt. Nationale Regierungen neigen auch dazu, vieles nach Brüssel zu delegieren, um sich dann ihrer Verantwortung mit einem Verweis auf die EU zu entledigen. Viel lieber betätigen sie sich als Verteiler „milder Gaben“ aus den zahlreichen und immer weniger durchschaubaren Brüsseler Subventionstöpfen.

3. Klare Kompetenzen kontra Zentralisierung

Das Subsidiaritätsprinzip ist der liberale Leitfaden für die Verteilung der Kompetenzen zwischen den einzelnen politischen Ebenen, aber nicht nur dort. Aus dem Grundwert der individuellen Verantwortung und Verantwortlichkeit folgt unmittelbar, dass Subsidiarität beim einzelnen Bürger anfängt. Bevor also gefragt wird, ob die Gemeinde, das Land, der Staat oder die EU zuständig ist, muss gefragt werden, ob nicht die Bürger selbst die Sache eigenverantwortlich in die Hände nehmen können. Mit dem Vorrang des Privaten ohne Wenn und Aber erledigen sich viele schwierige Fragen über die Zuordnung zu den einzelnen politischen Ebenen ganz von allein.

So ist z.B. auf dem Gebiet der Sozialpolitik oder der Arbeitsmarktpolitik, wo es immer wieder starke Tendenzen gibt, Entscheidungen auf der europäischen Ebene anzusiedeln, die liberale Position ganz klar: Zunächst einmal müssen die Menschen wieder in die Lage versetzt werden, für ihre eigene Absicherung zu sorgen. Erst dann müssen in einigen Fällen staatliche Interventionen greifen und das möglichst zielgenau und möglichst wirtschaftlich. Gerade in umverteilungsintensiven Bereichen ist Wettbewerb von besonderer Bedeutung, da nur er für Politiker Anreize bietet, Mittel sparsam einzusetzen und den verschiedenen Anspruchsgruppen zu widerstehen. „Harmonisierung von oben muss in diesen Bereichen strukturell durch eine wettbewerbsorientierte Politik ersetzt werden, die u.a. anstelle zentraler Standardisierungen mehr als bisher auf das Ursprungsland-Prinzip setzt.“³

Doch es gibt auch Bereiche, wo Entscheidungen auf der europäischen Ebene unabdingbar sind. Diese liegen dort, wo die oben schon genannten Erfolgsgeheimnisse der Europäischen Union garantiert werden müssen – also beim gemeinsamen Markt und der Freizügigkeit für die Bürger der EU. Zu diesem Kernbereich der Kompetenzen, die der EU unabweisbar zustehen sollten, gehören in

3 „Für ein Europa der Freiheit und der Bürger. Vorschläge einer Expertenkommission unter Vorsitz von Dr. Otto Graf Lambsdorff“ in: Hubertus Müller-Groeling (Hrsg.), Reform des Föderalismus. Kleine Festgabe für Otto Graf Lambsdorff, Berlin 2002, S. 112–113. Im Internet unter: <http://admin.fnst.org/uploads/487/foed-m5.pdf>, S. 5.



der Formulierung der Föderalismus-Kommission der Friedrich-Naumann-Stiftung unter Vorsitz von Otto Graf Lambsdorff die folgenden:

- die Sicherung der bereits in den Römischen Verträgen 1957 beschlossenen Freiheiten (Freizügigkeit für Personen, Waren, Dienstleistungen und Kapital), die überhaupt den Kern jeder europäischen Ordnung bilden muss;
- die Geld- und Währungspolitik;
- die Außenwirtschaftspolitik der Gemeinschaft;
- die europäische Wettbewerbspolitik zur Sicherung der Grundfreiheiten im Binnenmarkt und des freien Wettbewerbs, wo es um den zwischenstaatlichen Handel geht.⁴

Sicher lassen sich auch in Zukunft Mischkompetenzen und parallele Gesetzgebungen nicht gänzlich vermeiden, in einigen Bereichen sind sie sogar notwendig. Dazu gehören die Asyl- und Einwanderungspolitik sowie die Umweltpolitik. Gerade bei letzterer ist allerdings darauf zu achten, dass nur diejenigen Bereiche von der EU geregelt werden, wo es um grenzübergreifende oder gar globale Probleme geht. Die Asyl- und Einwanderungspolitik muss schon deshalb besser abgestimmt werden, weil die politischen Entscheidungen in einem Land auf diesem Gebiet wegen der Freizügigkeit in der EU automatisch Einfluss auf die anderen Länder haben können.

Bei der Bekämpfung von Kriminalität und Terrorismus ist eine verstärkte Zusammenarbeit der Behörden der verschiedenen Länder untereinander notwendig, gemeinsame Strukturen müssen effektiver werden. Das ist nicht nur deshalb nötig, um den neuen Bedrohungen gerecht zu werden, sondern vor allem deshalb, weil nur so die rechtsstaatlichen Garantien für alle Bürger der Union gewährleistet werden können. Gleichzeitig sollten Liberale wachsam sein, wenn in blindem Aktionismus beispielsweise nach terroristischen Attacken im Namen der Sicherheit grundlegende Bürgerrechte gefährdet werden. Hier müssen auf europäischer Ebene die gleichen Maßstäbe angelegt werden, die das Grundgesetz bietet, um die Privatsphäre und die Freiheit der Bürger zu schützen. So muss etwa der Europäische Haftbefehl noch einmal überarbeitet werden, um dort die rechtsstaatlichen Garantien auf das Niveau der deutschen Regelungen zu bringen.

Es wird immer wieder darüber diskutiert, inwieweit die EU eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik braucht. Für den Posten des „Europäischen Au-

⁴ Ebenda, S. 111, im Internet: S. 4.



Benministers" wurden in Deutschland sogar schon Kandidaten gehandelt. Doch in diesem Bereich sind die Interessen der Mitgliedsstaaten sehr unterschiedlich. Das Ziel muss zunächst mehr Abstimmung und Koordinierung sein. Einige Überlegungen zu den Außenbeziehungen der EU folgen weiter unten.

4. Subventionen – ungerecht und wachstumshemmend nicht nur für Europa

Ein großer Teil des EU-Haushaltes wird eingesetzt, um einige Wirtschaftszweige und bestimmte Regionen zu subventionieren. Das bekannteste Beispiel dafür ist die EU-Agrarpolitik. Ungefähr die Hälfte des EU-Haushaltes wird dafür ausgegeben. Oft wird eingewandt, dass diese Zahlen die wahren Verhältnisse verzerren, da die Agrarpolitik eines der wenigen Politikfelder sei, dass fast vollständig auf der europäischen Ebene angesiedelt sei und deshalb dort verhältnismäßig hohe Kosten verursache. Das ist zwar richtig, doch daraus folgt nur, dass die Agrarpolitik besser auf der einzelstaatlichen Ebene aufgehoben wäre. Dort wären die hohen Subventionen zwar immer noch verwerflich, wenigstens müssten aber die nationalen Regierungen die Verantwortung dafür vor den Steuerzahlern und Konsumenten übernehmen. Gleichzeitig könnten einzelne Länder stärkere eigene Anstrengungen unternehmen, die Subventionen abzubauen.

Die Landwirtschaft der EU wurde nach Zahlen der OECD im Jahr 2002 mit 107 Mrd. Euro unterstützt. Davon sind nur 46 Mrd. direkte Subventionen auf Kosten der europäischen Steuerzahler, die restlichen 61 Mrd. kommen aus den Taschen der europäischen Konsumenten, die für die verschiedenen Formen des Protektionismus einen hohen Preis zahlen. Ein oft diskutierter Schritt weg vom aktuellen Subventionssystem ist die Entkopplung von Produktion und Beihilfen. Das würde, so das Argument, wenigstens die katastrophalen Folgen für viele Entwicklungsländer lindern. Dabei ist jedoch zweierlei zu beachten: die Leistungen, die die Bauern für „Kulturlandschaftsprämie“ im Bereich von Landschaftspflege und Naturschutz erbringen sollen, müssen genau definiert werden. Es muss für diese Leistungen Wettbewerb geben, sonst wird einfach Landbesitz subventioniert und die Landwirtschaft wird zu einem großen Disneyland für diejenigen, die gerne „Kulturlandschaften“ betrachten wollen. Allerdings müssten alle Steuerzahler gemeinsam dafür zahlen. Außerdem enthält ein Einkommenszuschuss immer auch einen Anreiz für Herstellung von Produkten, die dann zu besonders niedrigen Preisen angeboten werden können – es würden ähnliche, wenn auch wahrscheinlich geringere Effekte wie im derzeitigen System eintreten.



Doch die EU verteilt nicht nur im Agrarbereich Subventionen. Hier sollen nur noch die Kohäsionsfonds erwähnt werden. Derartige Umverteilungen – so gut sie auch gemeint sind und so wohlklingend die Argumente für sie auch sein mögen – bergen immer die große Gefahr in sich, Menschen, Regionen und Wirtschaftszweige dauerhaft zu Subventionsempfängern zu machen und die Anreize für eigene Initiative zu zerstören. Deshalb sollten sie dort, wo sie im heutigen politischen Umfeld vielleicht unvermeidbar sind, wenigstens degressiv angelegt und von vornherein mit einem Verfallsdatum versehen werden.

Nicht zuletzt haben Subventionen – ebenso wie Handelsbeschränkungen, die bestimmte Wirtschaftszweige vor Wettbewerb schützen sollen – verheerende Auswirkungen auf viele Entwicklungsländer. Sie können ihre Vorteile in bestimmten Wirtschaftszweigen nicht nutzen, um die Situation ihrer Bevölkerung zu verbessern. Ein besonders drastisches Beispiel für die perversen Folgen dieser europäischen Politik (die es natürlich in ähnlicher Weise auch in den USA und Japan gibt) ist die Zuckerindustrie. Die Produktionskosten für Zucker liegen innerhalb der EU heute ca. dreimal so hoch wie in verschiedenen afrikanischen Ländern, etwa Malawi und Sambia. Die Zuckerproduzenten werden in der EU massiv subventioniert, gleichzeitig ist der Zuckermarkt gegen Importe geschützt. Es gibt starke Anreize zu einer Produktion, die weit über den Bedarf in Europa hinausgeht – Europa wurde zum größten Zuckerexporteur der Welt. Der Weltmarktpreis ist durch diese Subventionen, so wird geschätzt, um ca. ein Fünftel niedriger, als er es ohne Marktverzerrungen wäre. Einem Land wie Mosambik entsteht dadurch ein Schaden von ca. 100 Millionen Euro jährlich – ungefähr so viel bekommt das Land auch von Europa als Entwicklungshilfe. Viele andere Beispiele wären zu nennen, doch die grundlegenden Argumente sind immer wieder die selben: Subventionen schaffen Anreize zur Überproduktion und damit Verzerrungen des Weltmarktpreises. Europäische Produzenten erhalten die Möglichkeit, den Weltmarkt mit billigen Produkten zu überschwemmen. Dadurch werden die Wettbewerbsvorteile der Entwicklungsländer zunichte gemacht. Oft werden sogar die Inlandsmärkte der Entwicklungsländer soweit gestört, dass ganze Zweige der Landwirtschaft zum Erliegen kommen.

Neben direkten Subventionen haben auch die Hindernisse, die die EU für einige Produktgruppen an ihren Außengrenzen errichtet hat, negative Folgen sowohl für die Konsumenten in Europa als auch für die Anbieter, die in vielen Fällen aus weniger entwickelten Ländern kommen. Es ist auffällig, dass die Zölle und andere Handelshemmnisse gerade dort besonders hoch sind, wo sich Chancen der wirtschaftlichen Weiterentwicklung für viele Länder ergeben, so etwa in der Textilindustrie.



5. Eine Verfassung für Europa – Libérale Prinzipien müssen gestärkt werden

Das Projekt einer europäischen Verfassung ist auf dem EU-Gipfel am 13. Dezember vorerst gescheitert. Doch das ist nicht automatisch eine Katastrophe, wie uns von vielen Kommentatoren und Politikern glauben gemacht werden soll. Europa bekommt vielmehr eine neue Chance, eine wirklich öffentliche Debatte über ein für seine Zukunft entscheidendes Dokument zu führen. Es war schockierend, wie versucht wurde, ein so wichtiges Dokument praktisch im Schnelldurchlauf zu verabschieden. Es wäre sicher vermessen, eine Debatte mit dem Niveau und dem Tiefgang der amerikanischen Verfassungsdebatte vor über 200 Jahren zu fordern, aber mehr Kontroversen über grundsätzliche Fragen wären dem Anlass mehr als angemessen gewesen. Sie hätten auch dazu beigetragen, mehr Interesse und Offenheit für das Projekt einer europäischen Verfassung bei den Bürgern zu wecken. Dazu wäre es ebenfalls richtig gewesen, von vornherein eine Volksabstimmung zu planen. Doch da wird schon der erste Mangel dieses Dokuments deutlich: Es ist aufgrund seiner Länge und der Vielfalt seiner technischen Regelungen in keiner Weise für eine Volksabstimmung geeignet. Da es sich in den Teilen II, III und IV oft nur um Zusammenfassungen und Präzisierungen schon bestehender Verträge handelt, sollte ein klarer erster Teil angestrebt werden, der mit Kernaussagen der anderen Teile angereichert wird und dann tatsächlich auch formal Verfassungscharakter hätte. Das Dokument wäre verständlich, einer breiten Debatte und damit auch einer Volksabstimmung zugänglich.

Einen radikal liberalen und radikal einfachen Entwurf für eine europäische Verfassung legte die European Constitutional Group, die aus angesehenen Wissenschaftlern besteht, schon im Jahr 1993, in einer verbesserten Fassung dann 2003, vor.⁵ Dieser nur 8 Seiten lange Text bietet einen konsistenten und an klassisch liberalen Verfassungsgrundsätzen orientierten Rahmen für das Zusammenleben der Menschen in Europa. Sicher ist es unter den gegebenen politischen Verhältnissen illusorisch, ihn umzusetzen. Doch er ist ein freiheitlicher Maßstab für jede Verfassung, die viel mehr regelt und die Freiheiten der Menschen somit viel mehr einschränkt als dieser Entwurf.

Trotz vieler positiver Aspekte gibt es auch gravierende Mängel in dem Entwurf. So ist es für Liberale essentiell, dass auch in der Präambel die Freiheit vor der Gleichheit steht, wie es an anderen Stellen des Verfassungsentwurfs gehandhabt wird. Insgesamt ist das Gewicht positiver Anspruchsrechte viel zu hoch.

⁵ Im Internet: <http://www.european-constitutional-group.org/pdf/Newdraft2003.pdf>



So werden auch soziale Gerechtigkeit und Vollbeschäftigung als Ziele ausgegeben. Abgesehen von der Unbestimmtheit der Begriffe bieten sie jedoch ein Einfallstor für Interventionen der europäischen Ebene, die das Bekenntnis zur einzelstaatlichen Kompetenz gerade bei der Sozialpolitik und zur Subsidiarität infrage stellen.

Gleichheit vor dem Gesetz ist für Liberale ein hohes Gut und steht unter keiner Bedingung zur Disposition. Die Passagen des Verfassungsentwurfs, die sich mit Gleichheit (Art. II-20 - II- 26) und Nichtdiskriminierung (Art. III-7 - III-8) befassen, können jedoch mit einem anderen hohen Gut, der Vertragsfreiheit, in Konflikt geraten. Erste Anzeichen dafür gibt es in der praktischen Politik der Union.

Der Teufel lauert aber auch an vielen anderen Stellen im Detail. So ist der Versuch zu begrüßen, das Subsidiaritätsprinzip in der Verfassung zu verankern. Doch muss es dazu auch in der Präambel und in den Werten und Zielen der EU ausdrücklich verankert werden. Die Grundsatzformulierung in „Artikel 9: Grundprinzipien“ muss verschärft werden. Dort wird festgelegt, dass Kompetenzen auf die europäische Ebene übergehen können, wenn dort die damit verbundenen Ziele „besser“ erreicht werden können. Das fordert geradezu verschiedene Auslegungen heraus und die Erfahrung zeigt, dass solche verwaschenen Formulierungen fast immer zu mehr Zentralisierung führen. Deshalb sollten Kompetenzen nur dann auf die europäische Ebene verlagert werden, wenn „nur sie“ die angestrebten Ziele erreichen kann. Die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit müssen nicht nur in Artikel 9, sondern auch in anderen einschlägigen Artikeln der Verfassung verankert werden.⁶ In den Bereichen mit geteilter Zuständigkeit, die es auch in Zukunft geben muss, darf das europäische Recht nicht prinzipiell Vorrang vor der einzelstaatlichen Gesetzgebung haben. Im Einzelfall muss auch das Recht der Mitgliedsstaaten dem Unionsrecht vorgehen können.

Eine entscheidende Voraussetzung für eine dauerhaft dynamische Wirtschaftsentwicklung ist eine stabile Währung. Die Methoden, um diese zu gewährleisten, haben ihre Wirksamkeit in den letzten Jahrzehnten ganz klar bewiesen: Eine unabhängige Notenbank, die sich politischen Einflussversuchen nicht unterwirft und nur an der Erreichung des Zieles der Geldwertstabilität arbeitet. Dieses Grundverständnis ist unter den Politikern der EU noch nicht ausreichend verankert. Es gibt immer wieder Einmischungsversuche, manchmal in

6 Näheres dazu siehe: Forderungen der Friedrich-Naumann-Stiftung zum Entwurf der Verfassung der Europäischen Union, Potsdam 2004. <http://admin.fnst.org/uploads/487/EUVerfassung.pdf>, S. 6-8.



der Form von „Ratschlägen“, zuweilen aber auch als unverblümete Forderungen, etwa nach Zinssenkungen. Zwar hat die Europäische Zentralbank solchen Versuchen immer wieder erfolgreich widerstanden, doch muss ihre Stellung in der Verfassung deutlich gestärkt werden. Dazu muss einerseits die Geldwertstabilität als Ziel der Union in die Verfassung aufgenommen werden. Andererseits besteht die Gefahr, dass die in Artikel 18 festgelegte „loyale Zusammenarbeit der Organe der Union“ als Begründung für Einflussnahmen durch andere Organe missbraucht wird.

6. Die Erweiterung als Chance

Im Jahr 2004 treten Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, die Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn und Zypern der Europäischen Union bei. Diese zehn neuen Mitgliedsstaaten stellen gleichzeitig eine historische Chance und eine große Herausforderung dar. Die Perspektive des Beitritts zur Europäischen Union hat die Transformationsprozesse in den acht vormals sozialistischen Ländern befördert und beschleunigt. Mit diesem Ziel konnten die reformorientierten, pro-marktwirtschaftlichen und demokratischen Kräfte viel Überzeugungsarbeit für den Umbau ihrer Staaten und Gesellschaften leisten.

Vor etwas mehr als einem Jahrzehnt wäre es noch undenkbar gewesen, dass alle diese Länder im Jahr 2004 der EU beitreten. Doch die Reformen waren erfolgreicher und konnten schneller umgesetzt werden, als viele das nach den historischen Umbrüchen in Mittel-, Ost- und Südosteuropa glauben konnten. Es darf auch nicht vergessen werden, dass die Beitrittsperspektive ein wesentlicher Grund dafür war, dass Bewegung in die Situation auf Zypern gekommen ist.

Die Reformen in den Beitrittsländern sind noch nicht angeschlossen. Vor allem auf wirtschaftlichem Gebiet gibt es noch großen Nachholbedarf. Das überdurchschnittliche Wachstum muss auch in der Zukunft anhalten, damit sich der Wohlstand schnell dem in anderen EU-Ländern angleicht. Das kann nur dann geschehen, wenn die Rahmenbedingungen für Investitionen und Unternehmertum weiter verbessert werden, wenn die Entwicklung zu funktionierenden Rechtsstaaten konsequent weitergeführt wird.

Der Beitrittsprozess hat auch noch einmal die inneren Probleme verdeutlicht, vor denen die EU steht. Die politischen Debatten im Vorfeld der Aufnahme drehten sich viel zu oft um die Verteilung der Plätze an den Brüsseler Fleischtöpfen, um Agrarsubventionen und Regionalförderung. Das führt unter anderem dazu, dass die neuen Mitglieder oft in erster Linie als Bedrohung und Konkurrent um die Zahlungen angesehen werden. Auch innerhalb der neuen Mit-



gliedsländer ist zu beobachten, wie Verteilungskämpfe um die Zahlungen aus Brüssel beginnen. Andererseits können die Gesellschaften derjenigen Beitrittsstaaten, die früher zum sozialistischen Lager gehörten, als Beispiel dafür dienen, mit welcher Dynamik und welchem Optimismus Reformen angegangen werden können. Neben den neuen Märkten, die auch für die deutsche Wirtschaft von großer Bedeutung sind und dem Zuwachs an kultureller Vielfalt ist es gerade diese Veränderungsfähigkeit und -bereitschaft, die Europa aus der Erstarrung in einigen Bereichen führen könnte. Das Selbstbewusstsein der neuen Mitgliedsstaaten ist zwar für einige große Länder wie Frankreich oder Deutschland oft störend, es ist aber ein wichtiges und belebendes Moment der politischen Debatte in Europa.

7. Neue Nachbarn – Perspektiven für den ganzen Kontinent

Mit der Erweiterung der EU ändert sich die Situation für die Länder Europas in vieler Hinsicht. Einige Länder werden zu unmittelbaren Nachbarn der EU. Viele Länder streben nach einem EU-Beitritt oder sehen ihn wenigstens als langfristige Perspektive. Viel wird für den Erweiterungsprozess davon anhängen, wie die Integration der neuen Mitglieder gelingt, die im Jahr 2004 aufgenommen werden. Von noch größerer Bedeutung ist es aber, dass die EU ihre Strukturprobleme in den Griff bekommt. Nur dann kann sie weiter die Rolle eines positiven Beispiels und eines Anreizes für eine Entwicklung hin zu Freiheit, Marktwirtschaft und Demokratie spielen.

Zu den Nachbarn der Europäischen Union zählen die Länder des Balkans, von denen Bulgarien und Rumänien schon am weitesten auf dem Weg zum Beitritt fortgeschritten sind. In diesen beiden Ländern wurden in den letzten Jahren bedeutende Fortschritte erreicht, allerdings gibt es gerade im Bereich von Justiz und öffentlicher Verwaltung noch viel zu tun. Die Beitrittsverhandlungen sollten von Seiten der EU in gleicher Weise wie diejenigen mit den aktuellen Neumitgliedern geführt werden: Mit konkreten, nachvollziehbaren Kriterien, aber auch mit Unterstützung bei anstehenden schwierigen Problemen. Diese gelten in gleicher Weise wie für alle anderen Länder auch für die Türkei. Wenn es diesem Land gelingt, eine rechtsstaatliche Ordnung und die Institutionen einer funktionierenden Marktwirtschaft zu errichten, darf es keinen Ausschluss einer Mitgliedschaft aus kulturellen oder religiösen Gründen geben. In letzter Zeit hat die Türkei einige Schritte in die richtige Richtung unternommen, die Hoffnung geben. Trotzdem ist sie von der Erfüllung aller Beitrittskriterien noch weit entfernt.



In den Ländern des ehemaligen Jugoslawien sowie Albanien gibt es sehr unterschiedliche Ausgangspunkte und Ergebnisse im bisherigen Reformprozess. Während Slowenien bereits in diesem Jahr der EU beitrifft, stehen viele der anderen Länder vor verschiedenen schweren Problemen. Diese stehen oft in Zusammenhang mit den kriegesischen Auseinandersetzungen, die den Balkan in den letzten anderthalb Jahrzehnten erschütterten. Dort ist zwar die „heiße“ Phase bis auf wenige Ausnahmen vorbei, doch die Konflikte sind bei weitem noch nicht dauerhaft gelöst. So birgt der ungeklärte Status des Kosovo viele Gefahren. Die staatliche Unabhängigkeit ist zwar kein Allheilmittel für alle Probleme, könnte aber ein erster Schritt hin zu einer stabilen Situation sein. Auch diejenigen europäischen Länder, die früher zur Sowjetunion gehörten, rücken näher an die EU. Bei ihnen ist der Reformbedarf jedoch ungleich größer als in den meisten der schon erwähnten Staaten. Gerade deshalb muss die Zusammenarbeit der EU mit ihnen gestärkt werden. Es darf nicht dazu kommen, dass die neue Außengrenze der Union eine undurchdringliche Mauer für die Menschen aus der Ukraine und Weißrussland wird. Gleiches gilt für Moldawien und die Länder des südlichen Kaukasus. Die europäische Union muss für diese Länder sowohl als attraktiver Markt als auch als Partner bei der Lösung von noch bestehenden Konflikten und Unterstützer der Entwicklung hin zu rechtsstaatlichen Strukturen aktiv werden.

Auch für Russland gilt: eine konstruktive und kritische Partnerschaft muss das Leitbild sein. Friedliches Zusammenleben und wirtschaftliche Vorteile aus Handel und Kooperation bedingen sich gegenseitig. Eine stabile Friedensordnung ist ohne Wirtschaftswachstum, das Wohlstand für die Bevölkerungen der einzelnen Länder schafft, nicht denkbar.

8. Die weltweite Verantwortung Europas

Die europäische Union gehört zu den wohlhabendsten Gebieten der Welt. Gleichzeitig kann sie in vieler Hinsicht als Vorbild für individuelle Freiheit und Achtung der Menschenrechte stehen. Daraus erwächst ihr eine besondere Verantwortung.

Immer noch gibt es in vielen Teilen der Welt bewaffnete Konflikte, bei deren Lösung die internationale Gemeinschaft gefordert ist. Die Europäische Union kann und muss hier eine tragende und konstruktive Rolle spielen. Dafür muss eine aufeinander abgestimmte Außen- und Sicherheitspolitik angestrebt werden. Der Weg dahin ist kompliziert. Die Diskussionen über einen zukünftigen europäischen Außenminister und vor allem über die Besetzung dieses Amtes sind dabei nicht hilfreich und verstellen den Blick auf die wirklichen Probleme.



Innerhalb der EU gibt es heute eine Vielzahl unterschiedlicher und teilweise gegensätzlicher Interessen und Auffassungen auf dem Feld der Außenpolitik.

Die in letzter Zeit häufig zu beobachtende Arroganz gegenüber den neuen EU-Mitgliedern ist ein sehr schlechter Ratgeber. Eine Position ist nicht schon dadurch richtig, dass sie von den führenden Politikern Deutschlands oder Frankreichs vertreten wird. Durch dieses Verhalten wird eine offene Diskussion der verschiedenen Standpunkte fast unmöglich gemacht. Das erschwert den Weg zu einer gemeinsamen Außenpolitik ganz erheblich, denn kein Land wird es hinnehmen, wenn es sich ständig den Interessen der „großen“ Mitgliedsstaaten unterordnen soll.

In letzter Zeit ist in einigen europäischen Ländern eine gefährliche Tendenz zu beobachten: Gerade im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik soll Europa in eine Konkurrenz zu den USA gebracht werden. Die Rede ist von einem „Gegengewicht“ zur Macht der Vereinigten Staaten. Jeder Versuch, einen Keil zwischen die EU und ihren stärksten Partner zu treiben, ist extrem gefährlich. Das hat nicht nur historische Gründe, wenn diese auch sehr wichtig sind. Ohne die enge Partnerschaft mit den Vereinigten Staaten wäre der Aufbau Europas nach dem 2. Weltkrieg nicht möglich gewesen.

Vor allem aber teilen die Mitglieder der Europäischen Union und ihre transatlantischen Partner eine gemeinsame Wertebasis. Ihre Menschen genießen individuelle Freiheit und demokratische Rechte, das private Eigentum ist geschützt. Die verbindenden Werte müssen auch zur Grundlage der Außenpolitik werden. Dabei ist es auch wichtig, Probleme offen auszutragen, wie es unter guten Partnern üblich ist. Das ist auch wichtig, wenn es darum geht, die internationalen Institutionen so zu gestalten, dass sie den immer größer werdenden Herausforderungen gerecht werden.

Zur globalen Verantwortung der EU zählt auch die Verpflichtung, den Entwicklungsländern einen möglichst vollständigen Zugang zu ihren Märkten zu gewähren. Das ist mindestens genauso wichtig wie die entwicklungspolitische Zusammenarbeit, die immer auf den Prinzipien der Marktwirtschaft und der Menschenrechte beruhen sollte.



